Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 302 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2016)

34 002 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2015)

S[1]

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 2 juni 2016

De vaste commissie voor Financiën[2] heeft op 1 maart jl. kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Eerste Kamer van 18 februari 2016[3] waarin hij uiteenzet dat met betrekking tot de exportheffing afvalstoffenbelasting nog geen werkbare oplossing is gevonden die enerzijds Europeesrechtelijk houdbaar is en anderzijds kan worden gehandhaafd en toepasbaar is voor de betrokken ondernemers. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de Staatssecretaris op 18 maart 2016 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 2 juni 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

1 Letter S heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 302.
2 Samenstelling: Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD), (voorzitter), Hoekstra (CDA), (vicevoorzitter), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD) en Vreeman (PvdA).
3 Kamerstukken I, 2015–2016, 34 302/34 002, O

kst-34302-S
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën

Den Haag, 18 maart 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft op 1 maart jl. met interesse kennisgenomen van uw brief aan de Eerste Kamer van 18 februari 2016[4] waarin u uiteenzet dat met betrekking tot de exportheffing afvalstoffenbelasting nog geen werkbare oplossing is gevonden die enerzijds Europeesrechtelijk houdbaar is en anderzijds kan worden gehandhaafd en toepasbaar is voor de betrokken ondernemers. U ziet geen andere oplossing dan terug te komen op de beslissing de afvalstoffenbelasting mede te heffen voor afvalstoffen die buiten Nederland worden gebracht om daar te worden verbrand en u stelt voor om het tarief van de exportheffing in de afvalstoffenbelasting vooralsnog op nihil te stellen, met terugwerkende kracht tot en met de ingangsdatum 1 juli 2015.

U ziet twee manieren om de heffing op nihil te stellen, namelijk om dit onmiddellijk te doen bij beleidsbesluit – met terugwerkende kracht – vooruitlopend op een wetswijziging in het Belastingplan 2017 of door een op korte termijn in te dienen spoedwetsvoorstel. Mede gelet op de motie-Hoekstra (EK 34 300, O) over het niet meer koppelen van eigenstandige wetsvoorstellen in het Belastingplan ziet de commissie een eigenstandig wetsvoorstel dat met enige spoed wordt ingediend als de optimale werkwijze.
U geeft aan dat uw voorkeur naar de eerste optie uitgaat. Hoewel de ondernemers niet getroffen worden door een beleidsbesluit met terugwerkende kracht is er wel sprake van derving van belastinginkomsten waarvoor elders een oplossing gevonden moet worden en u stelt voor dit bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van het pakket Belastingplan 2017 te doen. De leden van de vaste commissie van Financiën kunnen uw pragmatische voorkeur voor de eerste optie billijken. Mede omdat in de commissie gebleken is dat er materieel geen bezwaar bestaat tegen het op nihil stellen van het tarief van de exportheffing zou dit in een verzamelwet geregeld kunnen worden.

Wel merken de leden op dat nu voor de tweede keer[5] in korte tijd om uitvoeringstechnische redenen wordt teruggekomen op een besluit om een heffing op te nemen in de belastingwetgeving, kort na afronding van de parlementaire behandeling in beide Kamers van de Staten-Generaal. Betekent dit dat de uitvoerbaarheid van de op te leggen heffing met een vrijstelling onder nader te bepalen voorwaarden in het wetsvoorstel te lichtvaardig als werkbaar is voorgespiegeld aan het parlement? Vallen hier lessen uit te trekken, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoeveelheid tijd die gemoeid is met overleg en onderzoek naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorafgaand aan een beoogde ingangsdatum?

De leden van de commissie zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
De Grave

[4] Kamerstukken I, 2015–2016, 34 302/34 002, O
[5] Eerder ging het om de leidingwaterbelasting, zie Kamerstukken I, 2013–2014, 33 752, O

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2016

Bij brief van 18 februari 2016 heb ik met uw Kamer gedeeld geen andere oplossing te zien dan de exportheffing in de afvalstoffenbelasting vooralsnog op nul te stellen, nu anders dan gehoopt geen opzet kan worden geboden die enerzijds Europeesrechtelijk houdbaar is en anderzijds kan worden gehandhaafd. In mijn brief heb ik aangegeven een voorkeur te hebben voor het vormgeven van dit nultarief via een beleidsbesluit, vooruitlopend op een wetswijziging in het Belastingplan 2017. De vaste commissie voor Financiën van uw Kamer heeft in de brief van 18 maart 2016 aangegeven deze pragmatische voorkeur te kunnen billijken. Wel merken de leden op dat voor de tweede keer in korte tijd om uitvoeringstechnische redenen wordt teruggekomen op een besluit een heffing op te nemen in de belastingwetgeving, kort na afronding van de parlementaire behandeling. Daarbij verwijzen zij naar de intrekking van wijzigingen per 1 juli 2014 in de belasting op leidingwater ingevolge het Belastingplan 2014. De leden vragen in dit verband of te lichtvaardig de uitvoerbaarheid van de heffing als werkbaar is voorgesteld aan het parlement, en voorts of hier lessen uit te trekken zijn. Graag ga ik nader in op deze vragen.

Naar mijn mening stelt uw Kamer terecht de vraag, of de uitvoerbaarheid van de exportheffing als te lichtvaardig is voorgesteld. Bij de parlementaire behandeling van een belastingplan staat zowel bij het kabinet als bij het parlement steeds voorop dat de voorgestelde maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar moeten zijn. Hoe wenselijk een maatregel ook kan zijn, als deze voor wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid tekortschiet, heeft het weinig zin zo'n maatregel op te nemen in een fiscaal wetsvoorstel. Ook moet een maatregel stroken met algemene rechtsbeginselen en inpasbaar zijn in de geldende nationale en Europese regelgeving. Dit laatste punt bleek uiteindelijk niet verenigbaar met de bij amendement in het Belastingplan 2015 ingevoegde, op zichzelf uitvoerbare vormgeving van de exportheffing in de afvalstoffenbelasting. Tijdens het parlementaire debat in de Tweede Kamer over de exportheffing heb ik steeds opnieuw het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid benadrukt en overigens ook de vraag gesteld, of een dergelijke heffing überhaupt noodzakelijk zou zijn. Kern van het vraagstuk was en is dat een Europeesrechtelijk houdbare heffing vereist dat in het buitenland verwerkt afval niet zwaarder wordt belast dan in Nederland, terwijl de instrumenten voor de uitvoering om te beoordelen of dat ook daadwerkelijk het geval is, ontbreken. Gelet op de breed gedragen wens in de Tweede Kamer om toch een exportheffing in te voeren is gekoerst op de analyse om via een specifieke vrijstelling met voorwaarden de exportheffing op een uitvoerbare manier Europeesrechtelijk houdbaar te kunnen maken. Dat is uiteindelijk niet gelukt. Achteraf bezien heeft dus niet zozeer de uitvoerbaarheid van het amendement op zichzelf beschouwd in de parlementaire behandeling onvoldoende aandacht gekregen, maar wel de wisselwerking tussen enerzijds die uitvoerbaarheid en anderzijds de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de beoogde regeling. Daarbij merk ik op dat ik ook op het moment van inwerkingtreding van de regeling bij koninklijk besluit de gevolgen van deze problematiek onvoldoende in beeld heb gehad.

Het probleem kan zijn dat soms de tijd ontbreekt om te onderzoeken of alle gegevens bekend zijn die mogelijk van belang kunnen zijn voor een correcte integrale beoordeling. We weten soms niet, wat we nog niet

weten. Daarbij komt dat in het bijzonder bij amendementen de formulering, beoordeling en besluitvorming binnen enkele dagen moet plaatsvinden. Bij de op zichzelf vaak goed te begrijpen wens tot het complexer maken van fiscale regelingen door differentiatie naar specifieke situaties of groepen is het veelal lastig alle aspecten integraal goed te beoordelen. Hoewel deze spanning op alle fiscale terreinen kan voorkomen lijkt deze zich relatief vaker voor te doen bij de milieubelastingen. Daaraan kan mede debet zijn dat de milieubelastingen in beginsel gekenschetst worden door een relatief eenvoudige opzet met een beperkt aantal belastingplichtigen, beperkte uitvoeringslasten en een voor rijksbelastingen relatief bescheiden opbrengst. Het complexer maken van die eenvoudige opzet betekent vaak een disproportionele ingreep in het belastinglandschap, met de nodige administratieve en uitvoeringstechnische gevolgen, zeker waar grensoverschrijdende en dus ook Europeesrechtelijke aspecten in de problematiek worden betrokken. In antwoord op de vraag van uw Kamer constateer ik dan ook dat bij rijksbelastingen in zijn algemeenheid en milieubelastingen in het bijzonder niet lichtvaardig tot differentiatie of andere manier van het complexer maken van een in essentie eenvoudige regeling overgegaan zou moeten worden. De werking van de fiscaliteit wordt in dat opzicht niet zelden overschat. Zoals blijkt uit talrijke voorbeelden op dit terrein, waar alleen al de complexiteit van de autobelastingen spreekwoordelijk is, staat de beleidsmatige winst niet altijd in verhouding tot de toename van de complexiteit in de uitvoering. Het vereenvoudigen van bestaande regelingen en het eenvoudig houden van nieuwe regelingen blijft een belangrijke opdracht voor de fiscale wetgever. Ik kan u verzekeren dat ik daaraan graag naar beste weten mijn bijdrage lever.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes